

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 24 сентября 2004 года № 30 (400) «О результатах проверки целесообразности и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году на строительство объектов для федеральных государственных нужд по агропромышленному и природоохранному комплексам, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р»:

Утвердить отчет о результатах проверки.

Направить представления Счетной палаты Министру сельского хозяйства Российской Федерации, Министру экономического развития и торговли Российской Федерации.

Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министру природных ресурсов Российской Федерации.

Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целесообразности и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году на строительство объектов для федеральных государственных нужд по агропромышленному и природоохранному комплексам, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р

Основание для проведения проверки: пункт 4.8.9 плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2004 год.

Цель проверки

Оценка целесообразности и эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году на строительство объектов для федеральных государственных нужд по агропромышленному и природоохранному комплексам, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р.

Предмет проверки

Документы, обосновывающие получение и использование средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р на строительство объектов для федеральных государственных нужд по агропромышленному и природоохранному комплексам.

Объекты проверки

Минсельхоз России; МПР России; Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости; Краснодарский край - ФГУП «Армавирская биологическая фабрика», Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Краснодарскому краю, ФГУ «Краснодарское водохранилище», Краснодарский центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Росгидромета; ФГУ «Новороссийская городская станция по борьбе с болезнями животных», ФГУ по эксплуатации гидротехнических сооружений рек Кубани и Протоки; Костромская область - ФГОУ высшего профессионального образования «Костромская государственная сельскохозяйственная академия» (далее - Костромская государственная сельскохозяйственная академия), ФГУП ордена Ленина и ордена Трудового Красного Знамени племенной

завод «Каравачево» (далее - племенной завод «Каравачево»), ФГУ «Государственная заводская конюшня с ипподромом «Костромская», ГУП «Нерестово-выростное хозяйство «Рыбное» (далее - ГУПНХ «Рыбное»); правительство Вологодской области.

По итогам проверки составлено 14 актов, перечень которых приведен в приложении № 1. (Приложения в Бюллетене не публикуются).

Руководители проверяемых объектов были ознакомлены с актами под роспись. Письменных замечаний и возражений не поступило.

В ходе контрольных мероприятий проверено исполнение нормативных правовых актов, перечень которых приведен в приложении № 2.

В ходе проверки установлено

1. Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих порядок финансирования строящихся объектов для государственных нужд

Во исполнение статьи 118 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2003 год» распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р утвержден перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд на 2003 год, финансируемых за счет государственных капитальных вложений, предусмотренных в Федеральной адресной инвестиционной программе на 2003 год.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2003 года № 1016-р утверждено перераспределение предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой на 2003 год государственных капитальных вложений.

В течение года размеры капитальных вложений, утвержденные указанными документами, по стройкам и объектам, финансирование которых завершено, включены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 2 октября 2003 года № 1441-р, от 29 ноября 2003 года № 1744-р, от 11 декабря 2003 года № 1828-р в размер перераспределения экономии средств федерального бюджета на 2003 год.

Формирование перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд осуществлялось в соответствии с Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 (далее - Положение). В соответствии с Положением перечень строек и объектов для государственных нужд формировался Минэкономразвития России. При составлении проекта федерального бюджета Минфин России довел до Минэкономразвития России предельный объем бюджетного финансирования по государственным капитальным вложениям на 2003 год. Минэкономразвития России осуществляло распределение указанного объема по государственным заказчикам. Государственные заказчики внесли предложения о включении строек и объектов в перечень и представили сведения по переходящим стройкам и объектам с указанием объемов и сроков осуществления капитальных вложений (с обоснованием экономической целесообразности), направляемых на реализацию федеральных целевых программ, и объектов, не включенных в эти программы, а также об объемах имеющейся кредиторской задолженности. Минэкономразвития России на основе предложений, представленных государственными заказчиками, принимало решение о включении в перечень строек и объектов для государственных нужд. В приоритетном порядке в указанный перечень должны были включаться:

- не завершенные строительством объекты, подлежащие завершению в планируемом году;

- стройки и объекты, по которым в пределах лимитов бюджетных обязательств денежные обязательства федерального бюджета остались невыполненными из-за недостаточности фактически выделенных средств.

Включение в перечень вновь начинаемых строек и объектов производственного назначения должно осуществляться после удовлетворения потребности в финансовых средствах для переходящих строек и объектов. Уточненный перечень утверждался Правительством Российской Федерации.

Положением предусмотрена передача части функций государственного заказчика заказчику-застройщику, также по вновь начинаемым стройкам и объектам, включенным в перечень, проведение конкурсов на выполнение работ и оказание услуг в строительстве.

Выделение ассигнований государственным заказчиком за счет средств федерального бюджета осуществлялось в соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета, лимитами бюджетных обязательств, объемами финансирования государственных капитальных вложений на год.

При передаче государственными заказчиками части своих функций заказчикам-застройщикам оплата выполненных работ на стройке или объекте осуществлялась через лицевые счета заказчиков-застройщиков, открываемых по месту их нахождения. Для получения бюджетных средств на финансирование и их использование государственные заказчики и заказчики-застройщики представляли в органы федерального казначейства следующие документы:

- договоры, заключенные государственными заказчиками о передаче функций заказчикам-застройщикам;

- государственные контракты на выполнение подрядных работ для федеральных государственных нужд на весь период строительства, в которых указываются объемы и стоимость подлежащих выполнению работ (услуг) и порядок их оплаты, размер и порядок финансирования строительства, ответственность сторон по обеспечению выполнения обязательств, дата и номер протокола о результатах конкурса по определению исполнителя работ (услуг);

- договоры строительного подряда, заключенные с другими участниками строительства;

- договор долевого участия в строительстве;

- положительные сводные заключения по проектно-сметной документации Главного управления государственной вневедомственной экспертизы при Госстрое России;

- справка о стоимости выполненных работ (услуг) и затрат (форма КС-3), акты сдачи-приема выполненных работ (услуг) по формам, утвержденным Госкомстатом России.

Финансирование государственных капитальных вложений включает также финансирование проектно-изыскательских работ, в том числе предпроектных и проектных работ, а также приобретение оборудования, не требующего монтажа и не входящего в сметы строек и объектов, производственного инвентаря и приспособлений, связанных с обеспечением строек и объектов.

В 2003 году финансирование расходов на государственные капитальные вложения осуществлялось по объектам и стройкам, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р (с изменениями и дополнениями) и включенным в Федеральную адресную инвестиционную программу, согласно лимитам бюджетных ассигнований и лимитам бюджетных обязательств, доведенным Минэкономразвития России до Минсельхоза России, МПР России и Роснедвижимости.

2. Использование средств федерального бюджета, выделенных на строительство объектов для государственных нужд по агропромышленному комплексу

2.1. Обоснованность включения объектов в перечень строек и объектов

В 2003 году в перечень строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы по Минсельхозу России было включено 208 объектов, из них 139 - по разделу 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» и 69 - по разделу 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы».

При включении 107 объектов в перечень строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы были соблюдены условия представления заявок в Минэкономразвития России, предусмотренные Положением. Минсельхоз России своевременно направил по указанным объектам заявки с обоснованием экономической целесообразности и пакеты документов: данные о стройках; расчеты источников финансирования; титульные списки строек на текущий год, согласованные с госзаказчиком и органами управления АПК субъектов Российской Федерации; пояснительные записки к проектно-сметной документации; сводные сметные расчеты в ценах 1991 года, согласованные с органами управления АПК субъектов Российской Федерации; экспертные заключения вневедомственной и экологической экспертиз по проектно-сметной документации; протоколы или приказы об утверждении проектно-сметной документации; справки о финансовой деятельности организаций с указанием объемов прибыли и ее расходования по статьям; подтверждающие эти справки балансы предприятий; форму 4 бухгалтерских балансов; отчеты Госкомстата России по формам С-2 «Сведения о ходе строительства важнейших объектов» и П-2 «Сведения об инвестициях» за предыдущие годы и текущий период.

В нарушение принципов и приоритетов, предусмотренных Положением, в перечень Федеральной адресной инвестиционной программы Минэкономразвития России включен 101 объект на основании предложений депутатов Государственной Думы Российской Федерации, что привело к дальнейшему распылению средств и увеличению объемов незавершенного строительства. По состоянию на 1 января 2003 года только в системе образовательных учреждений Минсельхоза России насчитывалось 149 незавершенных строительством объектов стоимостью 3,5 млрд. рублей, пищевой и перерабатывающей промышленности - 9 объектов стоимостью 9 млрд. рублей. Строительство указанных объектов в 2003 году не велось.

В соответствии с Положением Минсельхозом России в оперативном порядке были подготовлены документы на предложенные депутатами объекты, в том числе:

- по разделу 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» - 32 объекта непрограммной части, из них 20 объектов - вновь начинаемые стройки;
- по разделу 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» - 46 объектов федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» (газификация, водоснабжение сельских населенных пунктов) и 23 объекта производственного назначения непрограммной части.

В перечень строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы по Роснедвижимости в 2003 году включены 11 объектов, на которых предусматривались реконструкция, техперевооружение и поставка оборудования. Проверкой установлено, что по всем объектам были соблюдены условия представления заявок в Минэкономразвития России, предусмотренные Положением.

2.2. Состояние строящихся объектов

В 2003 году в системе Минсельхоза России (без учета 46 объектов газификации сельских населенных пунктов, которые переданы в муниципальные образования) насчитывалось 162 строящихся объекта с общим объемом затрат 892,5 млн. рублей, из них - 33 (20,3 %) вновь начинаемые стройки стоимостью 122 млн. рублей, в том числе - 20 образовательных учреждений. К концу года был введен в эксплуатацию 21 объект (13 %) общей стоимостью 83,8 млн. рублей.

В 2003 году не финансировалось завершение работ по монтажу оборудования на 16 заводах по выпуску детского питания, строившихся согласно федеральной целевой программе «Развитие индустрии детского питания», в связи с истечением срока действия этой программы. Для ввода их в эксплуатацию необходимо 1539 млн. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 813 млн. рублей.

Из-за отсутствия правовой основы не решаются вопросы переадресовки импортного технологического оборудования предприятиям по производству детского питания, имеющим более высокую степень строительной готовности. Так, Минэкономразвития России не согласовывает проект распоряжения Правительства Российской Федерации по переадресовке технологического оборудования с предприятия в г. Кургане на предприятие в г. Рязани, на котором производственные цеха подготовлены к монтажу оборудования. В то же время сохранность оборудования не обеспечивается. Такие факты установлены проверкой, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2003 году в государственном предприятии «Дирекция строящегося комплекса детского питания и заморозки» (г. Самара), где в 2002 году было похищено технологическое оборудование на сумму 15,1 млн. рублей.

С отставанием от установленных сроков ведется строительство объектов, включенных в федеральную целевую программу «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы». Программой предусматривалось направить в 2003 году 375 млн. рублей на финансирование объектов. Фактически было выделено 237,7 млн. рублей, недофинансирование составило 137,3 млн. рублей (36,6 процента).

По проверенным объектам в 2003 году из-за недостаточного бюджетного финансирования нормативные сроки ввода объектов в эксплуатацию не выдерживаются. Степень их готовности на момент проверки составляла от 34 % до 60 процентов.

В Роснедвижимости по состоянию на 1 января 2003 года переходящих объектов не было. В 2003 году осуществлялись реконструкция и техническое перевооружение административного здания Росземкадастра и Кадастрового информационно-аналитического центра федерального уровня. До конца года работы на объектах были завершены.

2.3. Состояние финансирования государственных капитальных вложений

Финансирование расходов Минсельхоза России на государственные капитальные вложения осуществлялось по двум разделам: 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» и 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы».

Объем доведенных на 2003 год лимитов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по разделу 0700 составил 940790 тыс. рублей и по разделу 2100 - 1635540 тыс. рублей.

Фактическое финансирование расходов по разделу 0700 в 2003 году составило 940790 тыс. рублей, или 100 % к доведенным лимитам, из них 282140 тыс. рублей - по мероприятиям программной части и 658650 тыс. рублей - по непрограммной части, или 100 % к доведенным лимитам бюджетных обязательств. Кассовые расходы составили 940771,3 тыс. рублей, или 99,99 % от полученного финансирования.

Неиспользованный остаток средств составил 18,7 тыс. рублей, который возвращен в федеральный бюджет.

За счет полученного финансирования Минсельхозом России были профинансированы федеральные целевые программы: «Жилище» - 20000 тыс. рублей; «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» - 24400 тыс. рублей; «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы» - 237740 тыс. рублей, а также объекты непрограммной части - 658650 тыс. рублей.

Фактическое финансирование расходов по разделу 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» составило 1634040 тыс. рублей, или 99,9 % от доведенных лимитов, из них 1535440 тыс. рублей - по мероприятиям программной части и 98600 тыс. рублей - по непрограммной части, или 99,9 % от уточненной бюджетной росписи.

Кассовые расходы составили 1633945,3 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования. Остаток бюджетных средств в объеме 94,7 тыс. рублей возвращен в федеральный бюджет.

Фактическое финансирование мероприятий федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» составило 1535440 тыс. рублей, или 99,9 % от доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Финансирование мероприятий программы осуществлялось в соответствии с соглашениями, заключенными между Минсельхозом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Уменьшение объема финансирования по сравнению с уточненной бюджетной росписью на 1500 тыс. рублей осуществлено по объекту «Строительство газопровода в пос. Микляиха Ярославской области» в связи с неосвоением средств федерального бюджета. Кассовые расходы составили 1535345,3 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования.

До органов управления АПК субъектов Российской Федерации доведены уведомления о бюджетных ассигнованиях федерального бюджета и уведомления о лимитах бюджетных обязательств федерального бюджета на 2003 год.

Средства израсходованы на газификацию сельских населенных пунктов в объеме 587200 тыс. рублей, на водоснабжение - 319150 тыс. рублей, жилищное строительство в сельской местности - 605995,3 тыс. рублей, экспериментальные проекты комплексной застройки - 23000 тыс. рублей.

По непрограммной части осуществлено финансирование в размере 98600 тыс. рублей, или 100 % к доведенным лимитам бюджетных обязательств. Кассовые расходы составили 100 % к полученному финансированию.

Финансирование объектов непрограммной части осуществлялось на основании договоров, заключенных между Минсельхозом России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в соответствии с лимитами бюджетных обязательств.

В 2003 году Минсельхозом России по подразделу 0707 «Строительство, архитектура» осуществлена оплата по исполнительным листам на сумму 5640,4 тыс. рублей согласно решениям Арбитражного суда Алтайского края, из них: 658,2 тыс. рублей - по искам ЗАО работников народного предприятия «Новоалтайский завод железобетонных изделий» за поставленные железобетонные изделия и ОАО институт «Алтайагропроект» за выполненную научно-техническую продукцию на строительство подъездных путей к дирекции строящегося комбината «Боровихинский» (с. Боровиха, Первомайский район, Алтайский край), 4982,2 тыс. рублей - по искам ряда поставщиков товаров, работ и услуг к ГУ «Дирекция по строительству комбината детских и диетических молочных продуктов» согласно решениям арбитражных судов Москвы и Кургана.

Встречной проверкой установлено, что финансирование расходов на реконструкцию и строительство объектов в проверенных учреждениях и на предприятиях осуществлялось на основании договоров и дополнительных соглашений к ним, заключенных между Минсельхозом России и получателями бюджетных средств в соответствии с лимитами бюджетных ассигнований и бюджетных обязательств. Минсельхоз России как государственный заказчик передавал бюджетополучателю как заказчику-застройщику часть функций по разработке проектно-сметной документации и осуществлению реконструкции или строительства объектов.

Оплата проделанных работ производилась на основании договоров подряда, договоров на изготовление проектно-сметной документации, договоров поставки продукции производственно-технического назначения, а также подписанных актов выполненных работ, справок КС-3 «О стоимости выполненных работ и затрат», счетов, накладных и других документов.

Объем доведенных на 2003 год Роснедвижимости лимитов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по разделу 0700 составил 82360 тыс. рублей. Фактическое финансирование осуществлено в размере 82360 тыс. рублей, или 100 % к доведенным лимитам, из них: 10310 тыс. рублей - на реконструкцию и техническое перевооружение объектов, 52850 тыс. рублей - на приобретение и поставку для Росземкадастра программно-технических комплексов для создания информационной технической коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей автоматизированную систему ведения государственного учета объектов недвижимости в территориальных органах Росземкадастра, 19200 тыс. рублей - на приобретение для поставок комитетам по земельным ресурсам и землеустройству оборудования программно-технических комплексов государственного земельного контроля, земельно-информационных систем и геодезической аппаратуры. Финансирование осуществлялось на основании государственных контрактов и дополнительных соглашений к ним. Бюджетные средства израсходованы в полном объеме. Нарушений в финансировании не установлено.

2.4. Объемы незавершенного строительства

По состоянию на 1 января 2003 года в системе Минсельхоза России насчитывалось 2287 незавершенных строительством объектов федеральной собственности стоимостью 20,2 млрд. рублей, в из них: 2056 объектов мелиорации (90 %) - 6,4 млрд. рублей, 231 объект - 13,8 млрд. рублей, в том числе 149 образовательных учреждений (6,5 %) - 3,5 млрд. рублей, 9 строек пищевой и перерабатывающей промышленности (0,4 %) - 9 млрд. рублей и прочие 73 объекта (3,1 %) - в 1,3 млрд. рублей.

В 2003 году Минсельхоз России планировал передать 315 незавершенных строительством мелиоративных объектов (15 %) на сумму 1,2 млрд. рублей в собственность субъектов Российской Федерации. По 618 объектам (30 %) решениями комиссий регионов Российской Федерации рассмотрен вопрос о списании расходов на выполненные работы в сумме 2 млрд. рублей. Строительство и реконструкцию 1123 объектов планировалось завершить в рамках федеральной целевой программы «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы» за счет средств федерального бюджета в размере 12,3 млрд. рублей и средств субъектов Российской Федерации в сумме 18 млрд. рублей.

Из 231 незавершенного строительством объекта на 19 «долгостроях» не велось или приостановлено строительство: на протяжении 7 и более лет - на 12 объектах, 5 лет - на 5 объектах, 3 лет - на 2 объектах.

Из общего числа строек Минсельхозом России планировалось передать 5 «долгостроев» в собственность субъектов, 5 объектов - приватизировать путем продажи на аукционе, 25 объектов - достроить с привлечением собственных средств и средств ин-

весторов. Кроме того, 20 объектов планировалось ввести в эксплуатацию в 2003 году с уменьшением объема незавершенного строительства на сумму 742 млн. рублей.

Фактически на момент проверки запланированные мероприятия по сокращению незавершенного строительства не осуществлены.

Строительство остальных 176 отраслевых объектов Минсельхозом России планируется завершить за счет средств федерального бюджета. На их ввод потребуется 8,5 млрд. рублей, в том числе 4,5 млрд. рублей - на завершение строительства и реконструкцию образовательных учреждений.

По объектам, на которых проводились встречные проверки, объем незавершенного строительства составил 46500,2 тыс. рублей, их них по Костромской государственной сельскохозяйственной академии - 5250 тыс. рублей; племенному заводу «Караваяево» - 10500 тыс. рублей; ФГУ «Государственная заводская конюшня с ипподромом «Костромская» - 4900 тыс. рублей; ФГУП «Армавирская биологическая фабрика» - 14000 тыс. рублей; ФГУ «Новороссийская городская станция по борьбе с болезнями животных» - 7550,2 тыс. рублей; ГУПНХ «Рыбное» - 4300 тыс. рублей.

В ФГУ по эксплуатации гидротехнических сооружений рек Кубани и Протоки Краснодарского края объекты, на которых в 2003 году осуществлялись работы, введены в эксплуатацию.

На 1 января 2004 года Минсельхозом России инвентаризация не завершенных строительством объектов федеральной собственности не проводилась.

По Роснедвижимости не завершенных строительством объектов нет.

2.5. Целевой характер, эффективность и целесообразность использования средств федерального бюджета

В ходе проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году на строительство объектов истроек, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р (с изменениями и дополнениями) и включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу, в целом по Минсельхозу России нецелевого использования средств не установлено.

Порядок исполнения расходов федерального бюджета на финансирование бюджетных инвестиций соответствовал требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 79, 80, 85).

Встречными проверками установлено, что выделенные в 2003 году средства Костромской государственной сельскохозяйственной академией в размере 5250 тыс. рублей, племенному заводу «Караваяево» - 10500 тыс. рублей, ФГУ «Государственная заводская конюшня с ипподромом «Костромская» - 4900 тыс. рублей, ФГУП «Армавирская биологическая фабрика» - 14000 тыс. рублей, ФГУ «Новороссийская городская станция по борьбе с болезнями животных» - 3000 тыс. рублей, ФГУ по эксплуатации гидротехнических сооружений рек Кубани и Протоки Краснодарского края - 18300 тыс. рублей, ГУПНХ «Рыбное» - 4300 тыс. рублей использованы по целевому назначению и израсходованы в соответствии с бюджетными назначениями, что подтверждается первичными документами: государственными контрактами на поставку оборудования для производства, договорами на проведение подрядных работ, актами сдачи-приема выполненных работ, документами на поставку оборудования и работы по пуско-наладке, актами приема по их выполнению, счетами-фактурами и накладными на поставленное и переданное в производство на ответственное хранение оборудование, документами на проведение конкурсных торгов, бухгалтерскими, финансовыми и статистическими формами отчетности - «Сведения об инвестициях» форма П-2, «Сведения о ходе строительства важнейших объектов» форма С-2, «Отчет об исполнении сметы доходов и расходов по

бюджетным средствам» форма 2, справкой об остатках средств, полученных из федерального бюджета, проектно-сметной документацией на реконструкцию и расширение.

Вместе с тем Минсельхозом России в 2003 году допущено неэффективное использование бюджетных средств в объеме 147,2 млн. рублей, из них по разделу 0700 5,6 млн. рублей израсходованы на оплату исполнительных листов согласно решениям арбитражных судов и 141,6 млн. рублей - на финансирование объектов пищевой и перерабатывающей промышленности, детского питания, газификации и водоснабжения сельских населенных пунктов, образовательных учреждений, включенных Минэкономразвития России в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд по агропромышленному и природоохранному комплексам по предложениям депутатов Государственной Думы Российской Федерации.

Роснедвижимостью бюджетные средства израсходованы в полном объеме и на цели, предусмотренные лимитами бюджетных обязательств.

2.6. Состояние ведомственного контроля и устранение недостатков, выявленных органами государственного финансового контроля в ходе предыдущих ревизий и проверок

Минсельхозом России и Роснедвижимостью в 2003 году ведомственный контроль за использованием бюджетных средств, выделенных на государственные инвестиции, не проводился.

Проверками контрольно-ревизионных отделов управлений федерального казначейства Минфина России по Краснодарскому краю и Костромской области целевого использования средств, выделенных на государственные инвестиции Костромской государственной сельскохозяйственной академии, ФГУ «Государственная заводская конюшня с ипподромом «Костромская», ФГУП «Армавирская биологическая фабрика», ФГУ по эксплуатации гидротехнических сооружений рек Кубани и Протоки, нарушений в использовании бюджетных средств не установлено.

3. Использование средств федерального бюджета, выделенных на строительство объектов для государственных нужд по природоохранному комплексу

3.1. Обоснованность включения объектов в перечень строек и объектов

В 2003 году в перечень строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы по МПР России было включено 102 объекта, из них 77 объектов - по разделу 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» и 25 объектов - по разделу 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы».

По объектам имеются заявки с обоснованием экономической целесообразности и пакеты документов на переходящие и вновь начинаемые стройки: данные о стройках; расчеты источников финансирования, титульные списки строек, согласованные с госзаказчиком; пояснительная записка к проектно-сметной документации; сводные сметные расчеты; протоколы или приказы об утверждении проектно-сметной документации; отчет Госкомстата России по форме С-2 «Сведения о ходе строительства важнейших объектов» и форме 1-БЗ «Сведения об использовании средств из бюджетных и внебюджетных источников финансирования на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Вместе с тем в 2003 году осуществлялось финансирование объекта «Строительство и реконструкция объектов по сохранению и развитию природного комплекса - Балтийская коса на 2002-2010 годы «Экотехнополис» (проектно-изыскательские работы), разработанного НП «Российская лига защиты животных», в объеме 3000 тыс. рублей, включен-

ного в Федеральную адресную инвестиционную программу без представления заявки администрации Калининградской области и МПР России, что противоречит Положению.

В нарушение пункта 6 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» проект федеральной адресной инвестиционной программы на 2003 год государственную экологическую экспертизу не проходил.

Проверка ФГУ «Краснодарское водохранилище» выявила, что на основании статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» объекты Краснодарского водохранилища подлежат государственной экологической экспертизе федерального уровня. Однако в нарушение статьи 14 Федерального закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» экспертиза проектно-сметной документации объектов проведена на уровне территориальных органов МПР России.

3.2. Состояние строящихся объектов

В 2003 году по МПР России насчитывалось 125 строящихся объектов сметной стоимостью 17025,9 млн. рублей. Сроки начала строительства некоторых объектов - 1978, 1991, 1992, 1993 и последующие годы. На 1 января 2003 года остаток сметной стоимости по указанным объектам составил 2844 млн. рублей (в текущих ценах), на 1 января 2004 года - 3270,3 млн. рублей. В 2003 году было начато строительство 19 новых объектов (15,2 %) стоимостью 710,1 млн. рублей. Введено в эксплуатацию 6 объектов. Наибольшее количество вновь начинаемых объектов, строящихся для ликвидации последствий наводнения в Южном федеральном округе, профинансировано по непрограммной части, в том числе объекты ФГУ «Краснодарское водохранилище».

В перечень объектов Росгидромета в 2003 году было включено 110 строек с объемом затрат 112322 тыс. рублей, в том числе по программной части Федеральной адресной инвестиционной программы - 63742 тыс. рублей и непрограммной - 48580 тыс. рублей. Наибольшее количество новых строек по Росгидромету - объекты восстановления и реконструкции 100 гидрологических постов.

В 2003 году МПР России заключило 25 государственных контрактов с субъектами Российской Федерации на сумму 227220 тыс. рублей, в основном на выполнение работ на объектах коммунального и водного хозяйства. В МПР России отсутствуют материалы о проведении конкурсов на размещение государственных заказов на строительство объектов, МПР России не запрашивались результаты государственных экологической и градостроительной экспертиз, проектно-сметная документация, акты выполненных работ по проведенным работам.

В МПР России по 6 объектам с объемом финансирования 32000 тыс. рублей представлены устаревшие заключения экспертизы (1985-1990 годов). Также по 6 объектам с общим объемом финансирования 36677 тыс. рублей отсутствуют титульные списки.

Кроме того, по объекту «Строительство регулирующего гидроузла на р. Пахре Московской области (пусковой комплекс)» ФГУ «Пахрагидрострой» заключило договоры с подрядчиками на сумму 5000 тыс. рублей без проведения конкурса.

По проверенным объектам ФГУ «Краснодарское водохранилище» объем выполненных работ составил в 2003 году 76860 тыс. рублей, или 100 % от объема финансирования за счет средств федерального бюджета. Средства освоены в полном объеме. Из 10 строящихся объектов в 2003 году строительство завершено на 8 объектах, которые приняты в эксплуатацию. Завершенные строительством объекты приняты в эксплуатацию на основании актов приемки законченного строительства объекта государственной приемочной комиссии, образованной в соответствии с распоряжением Государственной водной службы МПР России.

Суммарная стоимость работ Краснодарского центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Росгидромета в 2003 году составила 5500 тыс. рублей, что соответствует лимитам бюджетных обязательств на 2003 год. Краснодарским центром по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Росгидромета было принято решение финансировать работы на 9 гидропостах, которые были разрушены наводнением полностью и не могли функционировать. Объем выполненных работ по восстановлению и реконструкции указанных 9 гидропостов составил на время проведения проверки 3436,7 тыс. рублей, или 70,2 % от объема финансирования за счет средств федерального бюджета.

Встречной проверкой установлено, что по всем объектам разработана проектно-сметная документация.

Разработка проектной документации по реконструкции объектов осуществлялась в соответствии с заданием на проектирование, разрешительными документами, техническими условиями и действующими строительными нормами и правилами.

При проверке в ФГУ «Краснодарское водохранилище» выявлены отдельные нарушения порядка организации строительно-монтажных работ, в частности, отсутствие в титульных списках объектов разбивки по годам на весь период строительства с выделением пусковых комплексов (очередей) и порядка оформления окончательных расчетов с подрядчиками за выполненные работы на основании акта о приемке выполненных работ по установленной форме КС-2.

3.3. Состояние финансирования государственных капитальных вложений

Финансирование расходов МПР России на государственные капитальные вложения осуществлялось по разделам 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» и 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы».

Фактическое финансирование МПР России по разделу 0700 составило 440300,8 тыс. рублей. Кассовые расходы произведены в объеме 440252,3 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования. Неиспользованный остаток средств в сумме 48,5 тыс. рублей возвращен в федеральный бюджет.

За счет полученного финансирования МПР России были профинансированы федеральные целевые программы: «Жилище» - 3000 тыс. рублей; «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» - 259776,1 тыс. рублей, а также объекты непрограммной части - 177524,7 тыс. рублей.

Фактическое финансирование расходов по разделу 2100 «Финансовая помощь другим бюджетам бюджетной системы» составило 227220 тыс. рублей.

За счет полученного финансирования МПР России были профинансированы федеральные целевые программы: «Жилище» в объеме 8500 тыс. рублей; «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)» - 200720 тыс. рублей, а также объекты непрограммной части - 18000 тыс. рублей. Кассовые расходы соответствуют полученному финансированию и составили 227220 тыс. рублей.

МПР России осуществляет функции государственного заказчика - координатора федеральной целевой программы «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)». Финансирование программы осуществлялось по подразделам 0707 «Строительство, архитектура» и 2103 «Мероприятия в области регионального развития». В 2003 году фактическое финансирование капитальных вложений составило 460496,1 тыс. рублей, из них по подразделам 0707 - 259776,1 тыс. рублей, или 99,9 % от объемов, утвержденных уточненной сводной бюджетной росписью, и 2103 - 200720 тыс. рублей, или 100 процентов.

Кассовые расходы составили 460477,3 тыс. рублей, из них по подразделам 0707 - 259757,3 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования, и 2103 - 200720 тыс.

рублей, или 100 %. Неиспользованный остаток средств в объеме 18,8 тыс. рублей возвращен в федеральный бюджет.

Фактическое финансирование расходов Росгидромета в 2003 году составило 112322,3 тыс. рублей, или 99,9 % от уточненной сводной бюджетной росписи. Кассовые расходы составили 112312,8 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования. Остаток неиспользованных средств в объеме 9,5 тыс. рублей возвращен в доход федерального бюджета.

За счет полученного финансирования Росгидрометом были профинансированы федеральные целевые программы в объеме 61242,3 тыс. рублей, в том числе:

- «Экология и природные ресурсы России (2002-2010 годы)», подпрограмма «Гидрометеорологическое обеспечение безопасной жизнедеятельности и рационального природопользования» - 21242,3 тыс. рублей. Кассовые расходы составили 21238,6 тыс. рублей, или 99,9 % от полученного финансирования. Неиспользованный остаток средств в объеме 3,7 тыс. рублей был возвращен в доход федерального бюджета;

- «Мировой океан», подпрограмма «Антарктика» - 40000 тыс. рублей. Кассовые расходы соответствуют объему полученного финансирования. Объекты непрограммной части профинансированы в объеме 48580 тыс. рублей.

Кассовые расходы по непрограммной части составили 48574,2 тыс. рублей, или 99,9 % от объема полученного финансирования. Остаток неиспользованных средств в размере 5,8 тыс. рублей возвращен в федеральный бюджет.

В ходе проверки установлено, что финансирование государственного учреждения «Краснодарский краевой центр по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» Росгидромета в 2003 году по разделу 0700 «Промышленность, энергетика и строительство» соответствовало лимитам бюджетных обязательств и составило 7227 тыс. рублей, в том числе на реконструкцию и восстановление пострадавших объектов - 5500 тыс. рублей; приобретение оборудования и приборов для восстанавливаемых гидрометеорологических постов - 1727 тыс. рублей. Кассовые расходы произведены в полном объеме.

Фактическое финансирование правительства Вологодской области по объекту «Городские водоочистительные сооружения питьевой воды, г. Череповец, Вологодская область» федеральной целевой программы «Оздоровление окружающей среды и населения города Череповца на 1997-2010 годы» составило 16000 тыс. рублей. Средства в полном объеме израсходованы на реконструкцию и расширение городских водоочистительных сооружений питьевой воды.

Встречной проверкой установлено, что финансирование расходов государственных инвестиций на реконструкцию и строительство объектов в проверяемых учреждениях и на предприятиях осуществлялось на основании договоров и дополнительных соглашений к ним, заключенных между МПР России, Росгидрометом и получателями бюджетных средств, а также лимитов бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств. МПР России и Росгидромет как государственные заказчики передавали бюджетополучателям как заказчикам-застройщикам часть функций по разработке проектно-сметной документации и осуществлению реконструкции или строительства объектов.

Оплата проделанных работ производилась на основании договоров на подрядные работы, изготовление проектно-сметной документации, поставки продукции производственно-технического назначения, а также актов выполненных работ, актов сдачи-приема проектно-изыскательских и других работ, справок КС-3 «О стоимости выполненных работ и затрат», счетов, накладных и других документов.

Нарушений порядка финансирования не установлено.

3.4. Объемы незавершенного строительства

На 1 января 2004 года по МПР России числилось 960 объектов, находящихся в федеральной собственности, с объемом незавершенного строительства на сумму 2986,3 млн. рублей, из них: 703 объекта (73,2 %) - лесных хозяйств; 40 объектов (4,2 %) - главных управлений природных ресурсов МПР России; 217 (22,6 %) - прочих организаций. Количество строек, начатых ранее 1998 года, составило 462 объекта (47,9 процента).

Встречной проверкой установлено, что в ФГУ «Краснодарское водохранилище» финансирование работ осуществлялось по 10 объектам. Объем выполненных работ по восстановлению и реконструкции на указанных объектах на 31 декабря 2003 года составил 76860 тыс. рублей, или 100 % к объему финансирования за счет средств федерального бюджета. Из 10 строящихся объектов в 2003 году завершено строительство на 8 объектах, которые приняты в эксплуатацию. Стоимость незавершенного строительства по 2 объектам на 31 декабря 2003 года составляла 6988,9 тыс. рублей.

Проверка в Краснодарском краевом центре по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Росгидромета выявила, что восстановление и реконструкция 19 нарушенных гидростов не завершена. В связи с недостаточными объемами средств, выделенных центру из федерального бюджета в 2003 году по разделу 0700 в объеме 5500 тыс. рублей при потребности 20952,2 тыс. рублей, принято решение финансировать работы на 9 гидростовах, которые были разрушены наводнением полностью. В 2004 году минимально необходимые объемы ремонтных работ на гидростовах осуществляются за счет собственных средств. На конец 2003 года объем незавершенного строительства составил 3436,7 тыс. рублей. В связи с недостаточностью собственных средств для продолжения реконструкции работы в запроектированных объемах по указанным объектам не могут быть завершены и в 2004 году.

Стоимость незавершенного строительства городских водоочистительных сооружений питьевой воды г. Череповца Вологодской области на 1 января 2004 года составила 69504 тыс. рублей (в ценах 2003 года).

3.5. Целевой характер, эффективность и целесообразность использования средств федерального бюджета

В ходе проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2003 году на строительство объектов и строек, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р (с изменениями и дополнениями) и включенных в Федеральную адресную инвестиционную программу, нецелевого использования средств не установлено.

Порядок исполнения расходов федерального бюджета на финансирование бюджетных инвестиций соответствовал требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации (статьи 79, 80, 85).

Вместе с тем МПР России в 2003 году допущено неэффективное использование бюджетных средств в объеме 300 тыс. рублей. Средства федерального бюджета, выделенные Главному управлению природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Краснодарскому краю на реализацию федеральной целевой программы «Жилище», использованы в сентябре 2003 года в качестве платы за приобретение служебной квартиры. Однако факт регистрации квартиры как федеральной собственности и постановки ее на баланс ГУПР по Краснодарскому краю совершены только в ходе выездной проверки (июль 2004 года), т. е. спустя 11 месяцев после произведения кассовых расходов по расчетам с продавцом указанной квартиры.

Кроме того, неэффективно использованы средства на финансирование расходов по строительству объектов, длительное время не вводимых в эксплуатацию.

3.6. Состояние ведомственного контроля и устранение недостатков, выявленных органами государственного финансового контроля в ходе предыдущих ревизий и проверок

В 2003 году МПР России и Росгидрометом ведомственных проверок целевого использования бюджетных средств, выделенных в 2003 году на государственное капитальное строительство, не проводилось.

При проверке Счетной палатой Российской Федерации в 2003 году исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2002 год» в МПР России было выявлено нарушение исполнения статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» по ряду инвестиционных объектов. Проверкой финансирования инвестиционных объектов ФГУ «Краснодарское водохранилище» в 2003 году выявлены аналогичные нарушения. Согласно статье 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» объекты Краснодарского водохранилища подлежат государственной экологической экспертизе федерального уровня. Однако в нарушение вышеуказанной статьи федерального закона экспертиза проектно-сметной документации проведена на уровне территориальных органов МПР России.

Выводы

По агропромышленному комплексу:

1. Минэкономразвития России и Минсельхоз России нарушили Положение, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714, при формировании на 2003 год Федеральной адресной инвестиционной программы, что привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета, выделяемых на строительство объектов для государственных нужд по агропромышленному комплексу. Часть объектов, в том числе вновь начинаемых строительством, включена в перечень строек и объектов для федеральных государственных нужд, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 января 2003 года № 81-р, без обоснования целесообразности их строительства. При этом объем инвестиций в агропромышленный комплекс сократился по сравнению с 1991 годом в 20 раз, его удельный вес в общем объеме инвестиций в стране снизился с 31,3 % до 5,7 % в 2003 году.

В 2003 году Минэкономразвития России включило в перечень строек и объектов Федеральной адресной инвестиционной программы по предложениям депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 101 объект, или каждый второй строительный объект АПК.

2. Ввод в эксплуатацию ежегодно не превышает 10 % от количества строящихся объектов. По состоянию на 1 января 2003 года в системе Минсельхоза России насчитывалось 2287 объектов, относящихся к федеральной собственности, с объемами незавершенного строительства в размере 20,2 млрд. рублей.

Остановлены работы более чем на 1000 объектах с объемом выполненных работ на них в размере 8,7 млрд. рублей, в том числе на 16 объектах, строившихся по ранее действовавшей федеральной целевой программе «Развитие индустрии детского питания», - на сумму 1,5 млрд. рублей.

3. Финансирование строек и объектов, включенных в федеральные целевые программы, осуществляется в объемах, значительно меньших, чем предусмотрено программами.

Так, в 2003 году мероприятия федеральной целевой программы «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы» были профинансированы в объеме 237,7 млн. рублей, или 64,4 % от объема, предусмотренного программой.

4. В 2003 году Минсельхоз России допустил неэффективное использование средств, выделенных на строительство объектов Федеральной адресной инвестиционной программы, в сумме 147,2 млн. рублей, в том числе 141,6 млн. рублей - на строительство объектов, включенных в перечень по предложениям депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации без экономического обоснования, и 5,6 млн. рублей - на оплату исполнительных листов по решениям арбитражных судов.

5. В 2003 году Минсельхоз России в нарушение статей 158 и 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации не осуществлял ведомственный контроль за использованием бюджетных средств, выделенных подведомственным организациям на затраты капитального характера.

6. Нецелевое использование средств федерального бюджета не установлено.

По природоохранному комплексу:

1. Государственные инвестиции расплылись по многочисленным стройкам и объектам природоохранного комплекса, что привело к значительному увеличению сроков и объемов незавершенного строительства. В системе МПР России на 1 января 2004 года числилось 960 не завершенных строительством объектов, находящихся в федеральной собственности, на сумму 3 млрд. рублей.

2. При финансировании строек и объектов природоохранного комплекса МПР России не во всех случаях запрашивало результаты государственных экологической и градостроительной экспертиз, проектно-сметную документацию, акты выполненных работ по реконструируемым объектам. Кроме этого, объекты ФГУ «Краснодарское водохранилище» в нарушение статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» прошли экспертизу проектно-сметной документации на уровне территориального органа МПР России.

3. В нарушение статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в МПР России отсутствуют данные о конкурсах на размещение государственных заказов по 25 государственным контрактам, заключенным с субъектами Российской Федерации, на сумму 227,2 млн. рублей.

4. ФГУ «Краснодарское водохранилище» допущены нарушения порядка организации строительно-монтажных работ, отсутствие в титульных списках разбивки объемов работ по годам на весь период строительства с выделением пусковых комплексов (очередей), а также требований осуществления окончательных расчетов с подрядчиками за выполненные работы на основании акта о приеме выполненных работ по форме КС-2.

5. МПР России в 2003 году допущено неэффективное использование бюджетных средств в объеме 300 тыс. рублей. Средства федерального бюджета, выделенные Главному управлению природных ресурсов и охраны окружающей среды МПР России по Краснодарскому краю на реализацию федеральной целевой программы «Жилище», использованы в сентябре 2003 года в качестве платы за приобретение служебной квартиры. Однако факт регистрации квартиры как федеральной собственности и постановки ее на баланс ГУПР по Краснодарскому краю совершены только в ходе выездной проверки (июль 2004 года), т. е. спустя 11 месяцев после проведения кассовых расходов по расчетам с продавцом указанной квартиры.

6. В нарушение статей 158 и 160 Бюджетного кодекса Российской Федерации в 2003 году МПР России как главный распорядитель бюджетных средств не в должной мере осуществляло ведомственный контроль за использованием указанных средств их получателями.

Предложения

По результатам проверки предлагается направить:

1. Информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М. Е. Фрадкову.

2. Представление Министру сельского хозяйства Российской Федерации А. В. Гордееву с предложением:

- принять необходимые меры по безусловному выполнению требований постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета», не допускать включения в указанный перечень объектов без обоснования экономической целесообразности их строительства;

- провести инвентаризацию строек и объектов и принять меры по сокращению «долгостроев» с высокими объемами незавершенного строительства путем передачи прав собственности или продажи в соответствии с установленным порядком;

- обеспечить безусловное выполнение мероприятий федеральных целевых программ «Повышение плодородия почв на 2002-2005 годы» и «Социальное развитие села до 2010 года»;

- осуществлять постоянный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых подведомственным получателям на государственные инвестиции.

3. Представление Министру экономического развития и торговли Российской Федерации Г. О. Грефу с предложением:

- при формировании федеральных адресных инвестиционных программ строго соблюдать требования, предусмотренные Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 года № 714;

- привлечь к дисциплинарной ответственности сотрудников, допустивших нарушения при формировании Федеральной адресной инвестиционной программы на 2003 год.

4. Информационное письмо Министру природных ресурсов Российской Федерации Ю. П. Трутневу.

5. Отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

А. В. НАЗАРОВ